

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Negara memiliki fungsi kesejahteraan yang muncul akibat perkembangan negara dan pertumbuhan ekonomi sehingga mendorong negara untuk menerima tanggungjawab bagi kesejahteraan penduduknya, karena itu peran negara dan politik adalah menciptakan kondisi dimana kepentingan publik dapat terjamin. Selanjutnya fungsi negara tersebut tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alenia IV dimana negara memiliki tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum yang mampu dicapai dengan peningkatan ekonomi masyarakat melalui penerapan Otonomi Daerah. Melalui Otonomi Daerah, suatu pemerintah daerah berhak untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan bagi perkembangan dan pembangunan di daerah tersebut yang dapat diartikulasikan dalam bentuk kebijakan daerah. Masyarakat sebagai tanggungjawab pemerintah berdasar amanat UUD 1945, demi memberikan pelayanan publik yang optimal bagi kesejahteraan sosial, masyarakat dapat menuntut daerah untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah,

daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah membuka kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan kerja sama dengan berbagai pihak, baik Pemerintah Daerah lain maupun Pihak Ketiga yaitu Departemen/Lembaga Non Departemen atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, BUMN, BUMD, PT, CV, koperasi, yayasan dan lembaga lainnya di dalam negeri yang berbadan hukum. Adanya kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, maka dengan melihat keterbatasan Pemerintah Daerah dalam penyediaan dana untuk pembangunan infrastruktur dan dalam rangka pendayagunaan barang milik daerah khususnya barang milik daerah yang berupa asset daerah.

Ada beberapa alasan kerjasama yang dilakukan pemerintah dengan privat seperti yang dikemukakan oleh Widodo Tri antara lain: (1) Alasan politis: menciptakan pemerintah yang demokratis (*egalitarian governance*) serta untuk mendorong perwujudan *good governance and good society*, (2) Alasan administratif: adanya keterbatasan sumber daya pemerintah (*government resources*), baik dalam hal anggaran, SDM, asset, maupun kemampuan manajemen, (3) Alasan ekonomis: mengurangi resiko salah satu sisi untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia pada masa depan adalah

mewujudkan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah. Untuk melaksanakan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah diperlukan dukungan manajemen pemerintahan daerah yang baik, salah satu untuk mewujudkan pemerintahan yang baik adalah mewujudkan kesejahteraan sosial bagi penduduk. Arah dan kebijakan pembangunan kesejahteraan sosial salah satu diantaranya adalah mengupayakan kehidupan yang layak dan berkeadilan bagi masyarakat di daerah.<sup>1</sup>

Salatiga sebagai Daerah Otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan melibatkan kolaborasi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sebagai bentuk dari kebijakan pemerintah dengan penerapan tata pemerintahan (*governance*). Bentuk kerjasama yang dilakukan pemerintah Kota Salatiga dengan pihak ketiga salah satunya dalam bentuk pembangunan, yaitu pembangunan pasar baik yang bersifat tradisional maupun modern. Pasar sebagai area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, *mall*, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.<sup>2</sup> Pasar dalam pengertian ekonomi adalah situasi seseorang atau lebih pembeli (konsumen) dan penjual (produsen dan pedagang) melakukan transaksi setelah kedua pihak telah mengambil kata sepakat tentang harga terhadap sejumlah (kuantitas) barang dengan kualitas tertentu yang menjadi objek transaksi.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Widodo, Tri, 2004, *Pengembangan Kerjasama Pemerintah dengan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah*, Pusat kajian dan Diklat Aparatur I LAN, hlm: 2.

<sup>2</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia no. 112 th, 2007.

<sup>3</sup> Menteri Perdagangan Republik Indonesia.

Pasar merupakan asset daerah yang memiliki potensi cukup penting dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat di bidang sarana dan prasarana perdagangan serta Pendapatan Asli Daerah. Sehingga pada tahun 1995, Indro Suparno Walikota Salatiga periode 1991-1996 yang berasal dari Surakarta, menggandeng PT Matahari Mas Sejahtera asal Surakarta untuk merevitalisasi dua pasar tradisional yang terletak di tengah kota, yakni Pasar Lama dan Pasar Berdikari. Pasar Lama dibangun menjadi pasar berlantai II dan disebut dengan nama Pasar Raya I, dimanfaatkan oleh sekitar 1000 pedagang tradisional, nyaris tak bermasalah. Sebaliknya, Pasar Berdikari yang dibangun berlantai VI, ternyata menuai masalah. Para pedagang hanya berdagang di lantai dasar serta lantai I, sedang lantai II ke atas sengaja dihindari karena sepi pengunjung. Bangunan di lahan milik asset daerah tersebut, dibiarkan tidak dimanfaatkan secara optimal, padahal maksud dari kerjasama dengan pihak ketiga yaitu PT. MMS membangun Pasar Raya II, targetnya mendapat bagi hasil keuntungan sebagai pendapatan asli daerah (PAD).<sup>4</sup>

Pada tahun 2008 dipimpin Walikota John Manopo Salatiga membangun Pasar Jetis yang terletak di jalan protokol (Jalan Wahid Hasyim & Jalan Imam Bonjol), namun pembangunannya mangkrak setelah bekerjasama dengan pihak ketiga. Pasar yang menjadi lahan kehidupan sekitar 150 pedagang ini diserahkan kepada CV. Bhakti Muda Ungaran untuk dikelola selama 25 tahun. Namun, dikarenakan ada masalah internal

---

<sup>4</sup> Bambang, Setyawan, , [http://www.kompasiana.com/bamset2014/kapitalisme-melanda-pasar-tradisional-salatiga\\_54f92159a33311ac048b46c9](http://www.kompasiana.com/bamset2014/kapitalisme-melanda-pasar-tradisional-salatiga_54f92159a33311ac048b46c9), diakses pada Kamis, 6 April 2017 pukul 22.28 WIB.

perusahaan, proyek itu terhenti. Pada 2010 dilanjutkan PT. Sari Rejeki Agung yang berkantor pusat di Sleman, DIY. Perusahaan tersebut ternyata juga mengundurkan diri dan menyerahkan kembali ke Pemkot Salatiga. Saat ini Dinas Pasar masih melakukan kajian yang juga dibantu pihak ahli dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang untuk berkonsultasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan RI. Tujuannya agar tidak ada kesalahan dalam melangkah atau melanggar hukum ketika hendak mengambil alih karena terdapat beberapa hal yang harus dipenuhi.<sup>5</sup> Pada periode beberapa tahun ini dalam kepemimpinan Walikota Salatiga Arief Yulianto, S.E., M.M. menyerahkan asset Pasar Rejosari kepada Investor PT. Patra Berkah Itqoni (PBI) dari Malang, Jawa Timur pada tahun 2012. Nilai investasi yang akan diberikan lumayan besar, yakni Rp 59 milyar. Seperti alasan walikota sebelumnya, kerjasama dilakukan dengan alasan APBD Kota yang dipimpinnya tidak memiliki cukup dana untuk membangun pasar tradisional tersebut.

Kerjasama yang dilakukan daerah terhadap pihak ketiga menuai penolakan dari masyarakat karena asset yang telah diserahkan cenderung tidak menghasilkan kerjasama yang baik sehingga tujuan untuk mensejahterakan masyarakat sekaligus mengoptimalkan perekonomian Kota Salatiga tidak mampu tercapai. Keresahan masyarakat seperti yang telah dilansir JATENGPO.CO.ID, SALATIGA,<sup>6</sup> dimana sejumlah masyarakat

---

<sup>5</sup> Deni, Setiawan, <http://jateng.tribunnews.com/2017/02/02/imam-curhat-soal-nasib-pasar-jetis-salatiga-begini-tanggapan-gubernur-ganjar>, diakses pada Jumat, 7 April 2017 pukul 17.31 WIB.

<sup>6</sup> <http://salatigakota.go.id/InfoSaran.php?h=55&&h=20&h=13&>, diakses pada Rabu, 31 Mei 2018 pukul 05.17 WIB

Salatiga terus menyayangkan nasib pasar-pasar yang mangkrak, seperti Pasar Jetis, Pasar Raya II dan Pasar Rejosari ( Pasar Sapi). Karena sejak pemerintahan lama ketika walikota dijabat Indro Suparno hingga sekarang belum ada perkembangan. Keluhan warga itu mengemuka saat dialog antara warga dengan Walikota Salatiga Yuliyanto di acara Salatiga Menyapa yang disiarkan langsung ( *on air*) oleh radio Pemkot Salatiga, pada Kamis 10 Maret 2016.

Tidak hanya Kota Salatiga saja yang mengalami kegagalan dalam pembangunan pasar karena pada setiap kota di Indonesia pembangunan kembali pasar yang terbakar maupun untuk direvitalisasi menjadi pasar modern cenderung dilakukan dengan menggandeng pihak ketiga. Tanpa adanya evaluasi dan survei, pola pembangunan seperti ini selalu diulang. Terbukti yang paling banyak dirugikan adalah para pedagang lama. Sementara Pemkot tak ada ruginya karena tak mengeluarkan modal sedikitpun dan tetap bisa menarik retribusi kepada para pedagang. Sedangkan pihak investor tetap untung karena dalam penjualan stan harganya sudah dilambungkan setinggi-tingginya. Salah satu contoh kasus dimana para pedagang dirugikan dengan adanya pola pembangunan yang seperti itu adalah Pasar Tambakrejo. Sejak beroperasi sekitar tahun 2005 hingga kini pasar itu masih terlihat sepi pengunjung. Hasil berjualan selama berjam-jam yang diterima pedagang tak sebanding dengan biaya yang harus dikeluarkan untuk membayar cicilan dan retribusi. Tentu juga tak sebanding dengan kemegahan dan luasnya bangunan pasar baru yang menjadi satu kesatuan

dengan Plaza Kapas Krampung (Kaza). Banyak di antaranya yang berhenti berjualan dan membiarkan stannya tutup dan tak ada aktivitas.<sup>7</sup> Terdapat pula proses pembangunan pasar terbesar di Kota Sukabumi, Pasar Pelita diminta dilakukan dengan modal pinjaman daerah. Cara pembangunan dengan model *build operate transfer* (BOT) yang sebelumnya dengan PT Anugrah Kencana Abadi (AKA) telah gagal. Awalnya, Pemkot membangun Pasar Pelita dengan menerapkan sistem BOT dan menggandeng pengembang PT AKA pada Maret 2015 lalu. Namun, setelah satu tahun lebih berlalu proses pembangunan belum juga dilakukan atau mangkrak.<sup>8</sup> Contoh lain yaitu pembangunan fisik yang menjadi fokus Kota Padang, pada 2014 lalu banyak yang gagal di tengah jalan karena ketidakmampuan pemborong. Menurut Kepala Dinas PU Kota Padang, Patriarman di Kota Padang ada tiga paket proyek yang gagal dikerjakan pada 2014 silam. Tiga proyek tersebut yakni Pasar Lubuk Buaya, Fase VII dan Pasar Banda Buek. Ketiga proyek besar itu terbengkalai di tengah jalan.<sup>9</sup> Selanjutnya, kegagalan pembangunan Pasar Nagari Kurai Taji di Pariaman karena tumpang tindih antara pemborong dengan kepala daerah, sehingga proses sewaktu pelaksanaan pekerjaan, banyak ditemukan indikasi kecurangan yang terjadi. Seperti konsultan pengawas tidak bekerja sesuai kontrak, dan sewaktu proses tender yang

---

<sup>7</sup> <http://surabayaraya.blogspot.co.id/2010/06/pasar-tambakrejo-contoh-pembangunan.html>, diakses pada 13 Juni 2017, pukul 14.28 WIB.

<sup>8</sup> Karta Raharja, 2016, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/06/14/o8rs9v282-pemkot-sukabumi-gagal-bangun-pasar-pelita>, diakses pada 13 Juni 2017, pukul 14.25 WIB.

<sup>9</sup> <http://harianhaluan.com/news/detail/50592/proyek-terbengkalai-masyarakat-dirugikan>, diakses pada 13 Juni 2017, pukul 14.50 WIB.

jarang melibatkan unsur teknis dari DPU hingga mengakibatkan kekacauan bahkan ekstrimnya terjadi kegagalan bangunan.<sup>10</sup>

Bila dibandingkan dengan kota-kota lain yang telah berhasil dalam pembangunan pasar menggunakan anggaran APBD contohnya adalah perombakan seluruh bangunan fisik pasar tradisional di Kota Solo untuk dibangun kembali atau direnovasi agar setara dengan pasar modern. Setelah berhasil merenovasi 18 pasar dari 44 pasar tradisional yang dikelola Dinas Pengelola Pasar (DPP), kini Pemkot Solo membangun dua unit pasar untuk menampung pedagang kaki lima (PKL) dan menata pedagang elektronik di sekitar kawasan Jl. Sabang, Banjarsari. Prinsipnya, semua pasar tradisional di Kota Solo akan dibangun atau direnovasi agar kondisinya tidak kalah dengan pasar modern atau *mall*. Menurut Kepala DPP Pemkot Solo, Drs. Subagyo biaya untuk membangun pasar yang dikelola DPP diambihkan dari APBD murni dan ada yang dibantu Kementerian Perdagangan. Pasar Nongko Solo yang terletak di Jl. Hasanuddin, adalah salah satu pasar hasil renovasi total yang dibiayai patungan antara APBD dengan bantuan Kemendag. Pasar dua lantai dengan basement yang semula kumuh tersebut kini berdiri megah dan diresmikan Menteri Perdagangan Gita Wiryawan, pada akhir April 2013. Menyinggung kemampuan APBD membiayai pembangunan dan renovasi pasar tradisional, Kepala DPP mengungkapkan, target pendapatan retribusi pasar dalam APBD setiap tahun terus meningkat.<sup>11</sup> Pasar lain yang berhasil

---

<sup>10</sup> <http://suarakomunitas.net/baca/84721/tumpang-tindih-proyek-pembangunan-pasar-nagari-kurai-taji-pariaman/>, 2015, diakses pada 13 Juni 2017, pukul 14.57 WIB.

<sup>11</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2013/05/05/233753/pemkot-solo-genjot-renovasi-semua-pasar>, diakses pada 13 Juni 2017, pukul 15.51 WIB.



dibangun melalui dana APBD adalah pembangunan pasar tradisional di Kabupaten Wonogiri. Selama kurang lebih 15 tahun, hanya satu pasar tradisional yang berhasil dibangun. Sehingga, Bupati Joko Sutopo melakukan terobosan dengan menargetkan satu tahun harus ada pembangunan satu pasar tradisional. Tahun 2017, akan dibangun Pasar Tradisional Baturetno sebagai satu pasar yang memiliki nilai ekonomi yang tinggi bagi Wonogiri dan akan disusul dengan pembangunan pasar lainnya. Anggaran yang telah disiapkan mencapai Rp.54 milyar dengan bangunan pasar terdiri dari 2 lantai sehingga mampu menampung semua pedagang. Langkah awal dalam pembangunan Pasar Baturetno telah dilakukan dengan sukses tanpa masalah yaitu boyongan pedagang ke pasar darurat Baturetno pada pertengahan bulan Januari 2017. Pasar Tradisional Baturetno ini nantinya akan diberi nama Pasar Ir. Soekarno.<sup>12</sup>

Berdasarkan keberhasilan pembangunan pasar di kota Solo dan Wonogiri melalui anggaran APBD tersebut, diharapkan Kota Salatiga juga mampu untuk membiayai pembangunan melalui anggaran APBD karena berdasar catatan HMI (Himpunan Mahasiswa Islam) Cabang Salatiga, Pemkot Salatiga tahun 2010 memiliki dana cadangan APBD sebesar Rp 55 miliar. Semisal dana itu sebagian dimanfaatkan untuk kepentingan membangun Pasar, hal itu diyakini akan didukung sepenuhnya oleh

---

<sup>12</sup>[http://www.wonogirikab.go.id/web/detail/6956/satu\\_tahun\\_pemerintahan\\_bupati\\_wonogiri\\_joko\\_sutopo](http://www.wonogirikab.go.id/web/detail/6956/satu_tahun_pemerintahan_bupati_wonogiri_joko_sutopo), diakses 13 Juni 2017, pukul 16.00 WIB.

masyarakat.<sup>13</sup> Sehingga, dengan menggunakan APBD untuk membangun pasar, pedagang tidak terbebani dengan biaya-biaya yang memberatkan.

Ketua DPRD Kota Salatiga, M. Teddy Sulistio, S.E. berpendapat bahwa apabila dalam pembangunan pasar menggunakan anggaran APBD maka biaya ruko, kios, dan los akan jauh lebih murah, karena memang diperuntukkan bagi pedagang dampak yang dirasakan akan lebih baik dibanding pembangunan dilakukan oleh investor. Di sisi lain, pemerintah tidak dikejar pengembalian uang/modal, tetapi berharap dengan perputaran ekonomi yang tinggi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perkiraan pihak DPRD untuk membangun pasar butuh sekitar Rp 30 miliar sampai Rp 40 miliar serta optimis APBD Salatiga sangat mampu untuk membiayai.<sup>14</sup> Maka, bukan tidak mungkin bila pasar dibangun dengan dana APBD dan dampak yang dirasakan akan lebih baik daripada dibangun oleh investor, karena terbukti hingga kini investor yang dipercaya tidak juga merealisasikan pembangunan Pasar. Pembangunan pasar dengan melalui APBD sebagai bentuk pembangunan terhadap fasilitas publik yang ada, mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sekaligus kehidupan masyarakat di Kota Salatiga. Kompleksnya permasalahan terkait kerjasama yang dilakukan Pemkot Salatiga dengan investor dalam pembangunan pasar di Kota Salatiga, penulis tertarik untuk meneliti aspek ekonomi politik yang terkait dalam kerjasama tersebut dalam proses pengambilan kebijakan oleh pemerintah.

---

<sup>13</sup> <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/08/23/121287/HMI-Minta-Pasar-Rejosari-Dibangun-dengan-APBD>, diakses pada 17 April 2017, pukul 22.28 WIB.

<sup>14</sup> <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/dprd-usulkan-pasar-rejosari-dibangun-lewat-apbd/>, diakses pada 18 April 2017, pukul 21.53 WIB.

Mengingat bahwa kerjasama pasar di Kota Salatiga telah terjadi cukup lama seperti Pasar Raya II pada tahun 1995 dan Pasar Jetis pada tahun 2008 silam sehingga telah menimbulkan rezim pemerintahan yang berganti pula, maka fokus penelitian yang diambil peneliti dalam adalah pada pengambilan keputusan atau *agenda setting* kerjasama dalam pembangunan pasar Rejosari di Kota Salatiga.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, maka penulis merumuskan masalah dalam fokus penelitian ini yaitu bagaimana proses *agenda setting* dalam pengambilan kebijakan pembangunan pasar Rejosari di Kota Salatiga?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan proses *agenda setting* dalam pengambilan kebijakan pembangunan pasar Rejosari di Kota Salatiga.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Praktis**

#### **1.4.1.1 Bagi Penulis**

Menerapkan ilmu yang telah diperoleh dari pembelajaran di Universitas Diponegoro kedalam praktek yang sebenarnya.

#### **1.4.1.2. Bagi Pemerintah Daerah Khususnya Kota Salatiga**

Penelitian ini diharapkan sebagai gambaran bagi Pemerintah Kota Salatiga mengenai proses pengambilan kebijakan dalam revitalisasi

dan pembangunan pasar yang dilakukan secara kerjasama dengan pihak ketiga.

#### 1.4.1.3. Bagi Pedagang Pasar

Memberikan fasilitas sarana prasarana bagi pedagang yang optimal dan berdasarkan tujuan pembangunan daerah, serta mampu meningkatkan taraf hidup para pedagang.

#### 1.4.1.4. Bagi Universitas Diponegoro

Menambah referensi pada perpustakaan FISIP Universitas Diponegoro, serta bermanfaat bagi pembaca khususnya kepada Mahasiswa Universitas Diponegoro, yang dapat dijadikan kajian lebih lanjut. Selain itu juga sebagai tolak ukur keberhasilan proses pengajaran di Universitas Diponegoro.

#### 1.4.2. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan analisis akademis dalam proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan politik khususnya pada pengambilan kebijakan dari kerjasama antara lembaga publik dengan privat untuk kesejahteraan rakyat.

### **1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis**

#### 1.5.1. Teori Kebijakan publik

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye merupakan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Menurut Robert Eyestone, kebijakan publik secara luas dapat didefinisikan sebagai

hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.<sup>15</sup> Menurut Rose (1969) kebijakan lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, daripada hanya sekedar suatu keputusan. Pendapat lainnya dikemukakan oleh Friedrich (1963) yang memandang kebijakan sebagai suatu tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang berisikan hambatan dan kesempatan yang akan diatasi atau dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud. Menurut Muchlis kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara.<sup>16</sup>

Menurut Samodra Wibawa, kebijakan publik adalah keputusan suatu sistem politik untuk atau dalam atau guna mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan, dimana pelaksanaan keputusan tersebut membutuhkan dikerahkannya sumber daya milik (semua warga) sistem politik tersebut.<sup>17</sup> Menurut Lasswell dalam Parsons, kata 'policy' umumnya digunakan untuk menunjukkan pilihan terpenting yang dibuat, baik dalam kehidupan organisasi maupun dalam kehidupan pribadi, 'policy' adalah bebas dari kebanyakan konotasi yang tak diinginkan yang

---

<sup>15</sup> Budi Winarno, 2012, *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*, PT. Buku Seru: Yogyakarta, hlm. 20.

<sup>16</sup> Muchlis Hadi, 2014, *Kebijakan Publik, Proses, Analisi, dan Partisipasi*, Ghalia Indonesia: Bogor, hlm. 36-37.

<sup>17</sup> Samodra Wibawa, 2011, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Graha Ilmu: Yogyakarta, hlm. 1.

berdekatan dengan kata politik, yang sering kali diartikan ‘memihak’ atau ‘korupsi’.<sup>18</sup>

#### 1.5.2. Proses Kebijakan : Interaksi Antar Aktor

Kebijakan publik melibatkan banyak pihak, antara aktor pembuat kebijakan dan yang terkena dampak kebijakan, dimana masing-masing aktor memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan publik akan menentukan seperti apa kebijakan publik yang dihasilkan.

Pada hal ini, legislatif memiliki peran besar dan menentukan dalam pembuatan kebijakan publik. Aktor privat antara lain kelompok penekan dan kelompok kepentingan yang terlibat secara signifikan dalam penyusunan agenda kebijakan publik, konsultasi kebijakan, evaluasi dan juga umpan balik kebijakan publik. Aktor pada komunitas masyarakat sipil meliputi banyak pihak yang bersifat asosional maupun tidak banyak berkembang di kalangan masyarakat umum.

James Anderson, Charles Lindom maupun James P. Lester dan ZJoseph Stewards, Jr dalam karyanya membagi aktor-aktor kebijakan menjadi dua yaitu aktor resmi dan aktor tidak resmi<sup>19</sup>. Aktor resmi adalah aktor yang mempunyai kekuasaan secara sah diakui oleh konstitusi dan mengikat. Sebaliknya aktor yang lain dikatakan tidak resmi karena tidak mempunyai wewenang yang sah. Aktor-aktor resmi antara lain agen

---

<sup>18</sup> Wayne Parsoms, 2005, *Publik Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Kencana: Jakarta, hlm. 16.

<sup>19</sup> Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Med Press: Yogyakarta, hlm. 123-133.

pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif. Sedangkan aktor-aktor tidak resmi antara lain kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warganegara individu.

Tiap-tiap aktor yang terlibat kebijakan harus membentuk jaringan kebijakan. Hal ini harus dilakukan karena saat ini pembuat kebijakan (pemerintah) tidak mampu lagi menjadi *big brother* bagi semua masalah publik dan juga keterbatasan akan kemampuan dalam finansial. Pentingnya aktor-aktor lain yang memunculkan kelompok pembuat kebijakan juga menyebabkan jejaring kebijakan penting untuk dibentuk. Jejaring kebijakan juga muncul karena tuntutan akuntabilitas publik yang semakin tinggi. Dimana tingkat penerimaan kebijakan publik akan semakin tinggi apabila pembuatannya didasari atas kepentingan dan kompromi bersama<sup>20</sup>.

Ada anggapan bahwa politik itu adalah proses pembuatan kebijakan publik. Hal ini dapat disangkal bahwa pada kenyataannya hampir semua kebijakan publik merupakan produk dari sebuah sistem politik. Sebagai bagian dari politik, maka kebijakan publik juga berkaitan dengan aktor-aktor politik.

Publik senantiasa menyangkut pembentukan dan pembagian kekuasaan. Para aktor politik dalam membuat kebijakan harus menggunakan *rational choice* agar tidak terjerumus dalam perangkap yang saling memangsa antarmanusia. Pada dasarnya manusia adalah

---

<sup>20</sup> Abdul Kahar Badjuri, Teguh Yuwono, 2002, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Universitas Diponegoro: Semarang, hlm: 27-28.

mahluk rasional, akan tetapi perlu diingat bahwa seringkali digunakan untuk memenuhi tujuan pribadi atau kelompoknya. Untuk menjadi rasional manusia harus menyeleksi sarana-sarana yang dinilai pantas guna memaksimalkan kepuasan yang ditujunya agar ketika memegang posisi menentukan dalam kebijakan publik individu itu mampu bertanggung jawab.

Teori American Hibrid<sup>21</sup> mengutarakan bahwa dalam kondisi demokratis dimana partisipasi terbatas dan spesialisik, agenda kebijakan cenderung disusun berasal aspirasi dan partisipasi dari kelompok-kelompok yang ada dimasyarakat. Identifikasi masalah sering terjadi dalam konteks kehidupan kelompok. Usaha-usaha kelompok kepentingan yang mencoba memecahkan masalah, baik secara langsung maupun tidak langsung akan mengganggu keseimbangan dari kelompok-kelompok lain sejenis. Sehingga akibatnya kelompok sejenis lainnya itu akan berusaha pula untuk mengambil jalan yang sama dan terjadi perjuangan antar kelompok.

Agenda disusun atas dasar perebutan dan perjuangan kelompok-kelompok yang ada. Pemerintah dikelilingi oleh kelompok-kelompok tersebut. Dalam kondisi partisipasi yang terbatas, kaum mayoritas jarang memerankan peran penting dalam kebijakan, sedangkan kaum minoritas cenderung menguasai kebijakan-kebijakan yang sifatnya lebih spesifik.

---

<sup>21</sup> Charles.O. Jones, 1994, *Pengantar Kebijakan Publik*, Raja Grafindo: Jakarta, hlm: 109-111.



### 1.5.3. Agenda Kebijakan sebagai Tahap Awal dan Kunci Kebijakan

Tahap-tahap dalam proses kebijakan publik menurut William N. Dunn<sup>22</sup> dimulai dari penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan. Penyusunan agenda kebijakan merupakan salah satu bagian yang sangat penting dari tahapan pembuatan kebijakan. Tahapan ini merupakan langkah kunci yang harus dilalui ketika suatu isu masuk dan dapat diangkat dalam agenda pemerintah. Pada akhirnya isu tersebut dapat diangkat menjadi agenda kebijakan pemerintah. Selanjutnya apabila telah menjadi agenda kebijakan pemerintah, maka masalah tersebut dapat dipecahkan melalui tindakan kebijakan.

Agenda kebijakan diartikan sebagai tuntutan-tuntutan para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Barbara Nelson<sup>23</sup> menyatakan bahwa agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Maka dari itu agenda kebijakan pada hakekatnya merupakan pertarungan wacana para aktor yang terjadi dalam lembaga pemerintah.

Charles D. Edler dan Robert W. Cobb sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno<sup>24</sup> mengidentifikasikan agenda menjadi dua yaitu agenda sistemik dan agenda lembaga atau pemerintah. Agenda sistemik terdiri

---

<sup>22</sup> William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University: Yogyakarta, hlm. 24-25.

<sup>23</sup> Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Med Press: Yogyakarta, hlm. 80.

<sup>24</sup> Ibid., hlm.84-86.

dari semua isu yang menuntut pandangan anggota masyarakat politik pantas mendapat perhatian publik dan mencangkup masalah-masalah yang berada dalam yuridiksi wewenang pemerintah yang secara sah ada. Agenda sistemik adalah agenda pembahasan. Tindakan mengenai suatu masalah hanya akan ada bila masalah tersebut diajukan kepada lembaga pemerintah dengan suatu kewenangan untuk mengambil tindakan yang pantas.

Agenda lembaga terdiri dari masalah-masalah yang mendapat perhatian sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah. Agenda lembaga merupakan agenda tindakan yang mempunyai sifat lebih khusus dan lebih konkret bila dibandingkan agenda sistemik.

#### 1.5.4. Aliran-Aliran Penyusunan Agenda Kebijakan

Penyusunan agenda merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Didalamnya terdapat ruang dimana terjadi pemaknaan apa yang disebut dengan masalah publik dan prioritas dalam agenda politik dipertarungkan. Membahas mengapa beberapa persoalan muncul sebagai agenda pemerintah, sedangkan yang lain tidak. Membahas tentang siapa saja yang mempengaruhi agenda pemerintah, dan mengapa mereka melakukan itu. Jika sebuah isu mampu mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapat prioritas dalam agenda, maka isu tersebut mendapat alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu yang lainnya.

Agenda merupakan pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya. Dapat diartikan sebagai analisis tentang bagaimana suatu masalah dikembangkan, didefinisikan, diformulasikan, dan dibuat pemecahannya. Apabila penyusunan agenda dilakukan secara terbuka maka akan menguntungkan kelompok masyarakat yang kuat. Akan tetapi apabila dilakukan secara tertutup akan menimbulkan kelemahan-kelemahan.

Terdapat tiga aliran di dalam tahapan *agenda setting* menurut John W. Kingdom yaitu aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*) dan aliran politik (*political stream*).<sup>25</sup> Melalui ketiga aliran tersebut isu-isu berproses sehingga menjadi kebijakan publik.

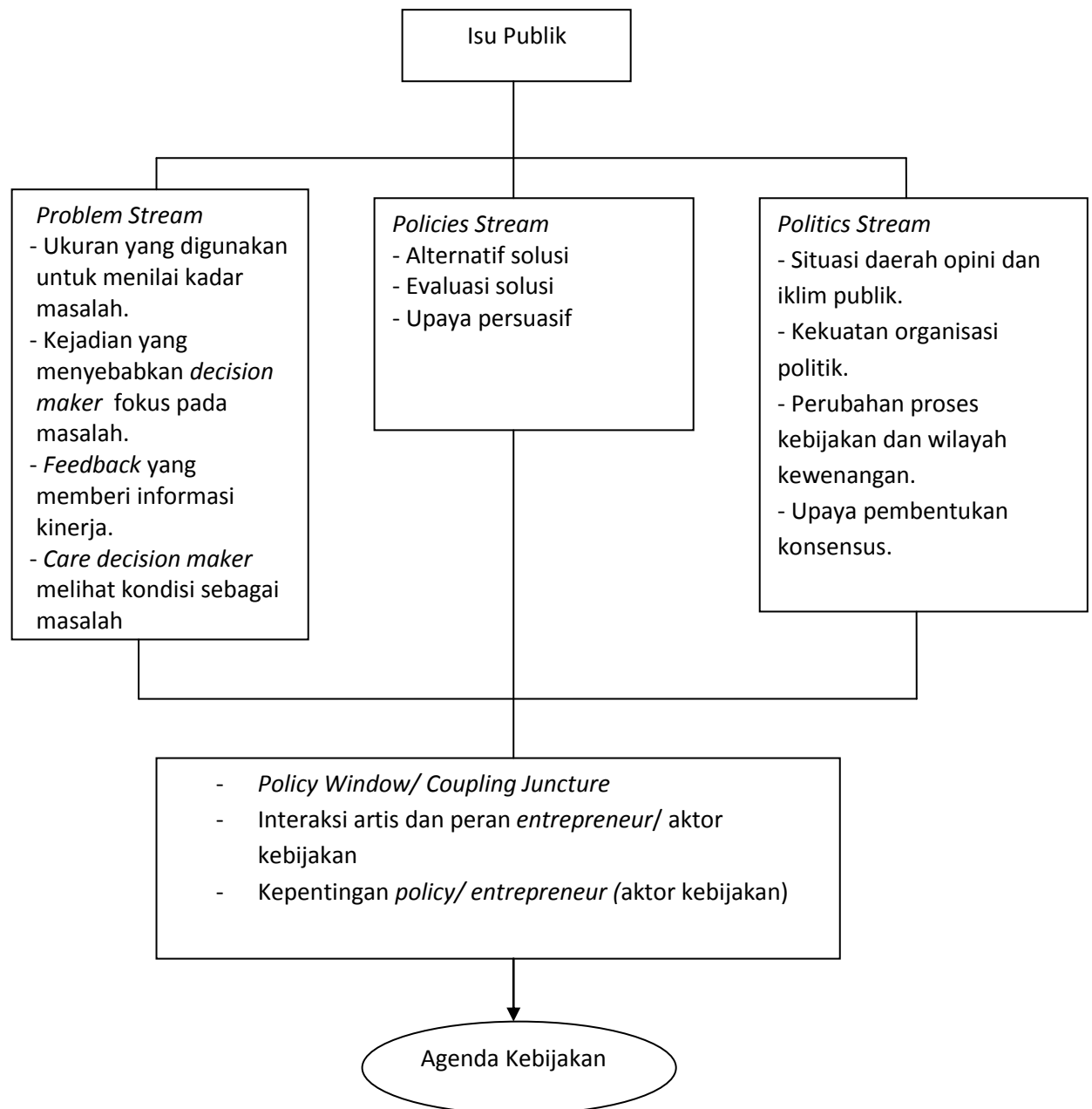
Melalui aliran masalah (*problem stream*) isu-isu diinterpretasikan dan diseleksi oleh pemerintah sebagai suatu masalah yang harus dibuat penyelesaiannya. Melalui aliran kebijakan (*policy stream*) dibuat alternatif penyelesaiannya atau solusi atas masalah. Pada aliran yang terakhir yaitu aliran politik (*political stream*), permasalahan-permasalahan tersebut kemudian diproses oleh kekuatan-kekuatan politik untuk ditetapkan sebagai agenda kebijakan. Ketiga aliran saling bertemu ketika terbukanya jendela kebijakan (*policy window*) dan pertemuan itu dikelola oleh pihak-pihak yang mempunyai kemampuan dan sumber daya (*policy entrepreneur*).

---

<sup>25</sup> John W. Kingdom, 2003, *Alternatives, and Publik Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers: New York, hlm. 197.

Gambar 1.1

Ringkasan Alur Proses Agenda Setting menurut John W. Kingdon<sup>26</sup>



Sumber : . Kingdon , John W (1995)

<sup>26</sup> Purwo Santoso, *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: *Research Center of Politics and Government*, 2010, hlm. 79.

#### 1.5.4.1. Aliran Masalah (*Problem Stream*)

Pada dasarnya pembuat kebijakan publik tidaklah berhadapan dengan masalah yang diberikan, akan tetapi para pembuat kebijakan harus mencari dan menemukan masalah yang ada di masyarakat untuk menemukan solusinya. Pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan kemudian dapat merumuskan masalah kebijakan dengan benar.

James E. Anderson mengutip pendapat David G. Smith sebagaimana dalam bukunya Irfan Islamy, memberikan pernyataan:

“ Untuk kepentingan kebijaksanaan, suatu maslaah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat untuk mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggungjawab itu.”<sup>27</sup>

Pengenalan terhadap masalah-masalah akan menjadi faktor yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Mengenali dan mendefinisikan maslah publik menjadi faktor krusial dalam proses kebijakan publik. Isu akan menjadi awal dari munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah-masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka akan dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Akan tetapi karena isu terlalu banyak dan mempunyai dimensi yang sangat luas, maka

---

<sup>27</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Budi Aksara, 1994, hlm. 79.

tidak secara otomatis isu masuk kedalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar akan saling bersaing mendapatkan perhatian dari para elit politik sehingga isu tersebut dapat diperjuangkan untuk menjadi agenda kebijakan. Oleh karena itu masing-masing aktor akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke dalam agenda kebijakan.

Tidak semua isu masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu tersebut harus berkompetisi antara satu sama lain dan akhirnya masalah-masalah tertentu saja yang menang akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Ada beberapa faktor yang mendorong suatu isu masuk menjadi agenda kebijakan.

Lester dan Stewart sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno, menyatakan bahwa isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yaitu

“ Pertama, bila suatu isu telah melewati proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan. Kedua, suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularistik, dimana isu tersebut menunjukan dan mendramatisir isu yang lebih besar. Ketiga, mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*. Keempat, mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat. kelima, isu tersebut sedang menjadi *trend* atau sedang diminati banyak orang.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Med Press: Yogyakarta, hlm. 87.

Pada sejumlah literature, Kimber, Salesbury, Sandbach, Hogwood dan Gunn, suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan untuk dijadikan agenda kebijakan publik apabila memenuhi sejumlah kriteria, antara lain:

1. Isu itu telah mencapai titik kritis tertentu sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, atau telah dipresepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tidak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
2. Isu tersebut telah menjadi partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak bahkan umat manusia pada umumnya dan mendapat dukungan berupa liputan media massa yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.<sup>29</sup>

Menurut Cobb dan Elder sebagaimana dikutip oleh Irfan Islamy<sup>30</sup>, masalah publik dapat masuk menjadi agenda pemerintah jika para pembuat kebijakan menaruh dan memberikan perhatian serius dan aktif terhadap

---

<sup>29</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analaisis Kebijaksanaan Publik dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Buni Aksara, 2008, hlm. 40.

<sup>30</sup> Cobb dan Elder dalam Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Budi Aksara, 1994, hlm. 84.

masalah publik. Ada tiga persyaratan agar isu kebijakan dapat masuk dalam agenda sistemik, yaitu

1. Isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidaknya dapat menimbulkan kesadaran masyarakat.
2. Adanya persepsi dan pandangan publik bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah.
3. Adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggungjawab yang sah dari beberapa unit pemerintah untuk dipecahkan.

Beberapa faktor yang dapat menyebabkan masalah-masalah tersebut masuk kedalam agenda pemerintah menurut James E Anderson dalam buku Irfan Islamy<sup>31</sup>, yaitu sebagai berikut:

1. Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok, maka kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan dari pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut.
2. Kepemimpinan politik dapat menjadi suatu faktor yang penting dalam penyusunan agenda pemerintah. Pemimpin politik apakah karena didorong oleh pertimbangan keuntungan politik atau keterlibatan untuk memperhatikan kepentingan umum, menyebarluaskan untuk memperhatikan usaha pemecahannya.

---

<sup>31</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Budi Aksara, 1994, hlm. 86-88.



3. Timbulnya krisis atau peristiwa yang lebih luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah. Setiap peristiwa yang besar selalu memperoleh perhatian yang luas dari masyarakat, termasuk pembuat keputusan yang dipaksa untuk memperhatikan secara seksama terhadap peristiwa tersebut.
4. Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan adalah juga salah satu penyebab yang menarik perhatian para pembuat kebijakan dan menaruh ke dalam agenda pemerintah.
5. Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat yang menarik perhatian media komunikasi dan melalui reportasenya telah menyebabkan masalah-masalah atau isu-isu tersebut semakin menonjol sehingga lebih banyak perhatian masyarakat dan para pembuat kebijakan tertuju pada masalah atau isu tadi.

Charles O.Jones juga dikutip oleh Irfan Islamy<sup>32</sup> mengajukan suatu syarat-syarat agar suatu masalah dapat masuk ke dalam agenda pemerintah. Ada 4 faktor yang diperlukan agar problem dapat menarik perhatian secara serius dan aktif dari pembuat keputusan.

1. Dilihat peristiwanya sendiri

Ruang lingkup: berapa banyak orang yang terkena pengaruh/akibat peristiwa itu? Persepsi: bagaimana persepsi orang terhadap peristiwa itu bagaimana persepsi mereka terhadap akibat-akibat peristiwa itu? Definisi: apakah akibat-

---

<sup>32</sup> Ibid., hlm. 89-90.

akibat peristiwa yang telah dipersepsikan orang-orang itu didefinisikan sebagai suatu masalah? Bila ya oleh siapa? Apakah problem berbeda didefinisikan oleh orang yang berbeda pula? Intensitas: seberapa besar intensitas orang-orang yang dipengaruhi oleh peristiwa tersebut?

## 2. Organisasi kelompok-kelompok

Luasnya anggota kelompok: berapa jumlah anggota kelompok yang terkena akibat peristiwa; Struktur: apakah hubungan antara anggota dan pemimpin kelompok itu bersifat hirarkis? Demokratis? Apakah tersedia tenaga staf yang professional? Kepemimpinan: bagaimanakah pemimpin-pemimpin dipilih? Seberapa besar otoritas yang mereka miliki? Seberapa agresif mereka itu?

## 3. Cara mencapai kekuasaan

Perwakilan: apakah mereka yang terkena akibat peristiwa itu terwakili oleh mereka yang mempunyai posisi sebagai pembuat keputusan? Empati: apakah mereka yang menduduki posisi dalam pembuatan keputusan bersifat empatik pada mereka yang terkena akibat/pengaruh? Dukungan: dapatkah dukungan diperoleh dari mereka yang terkena pengaruh?

## 4. Proses Kebijakan

Struktur: apakah jenis hubungan antara pembuat kebijakan dan orang-orang yang terkena pengaruh kebijakan tersebut?

Hirarkis? Tawar-menawar? Kepekaan: seberapa besar kepekaan pembuat keputusan kebijaksanaan terhadap mereka yang dipengaruhi? Kepemimpinan: bagaimana cara memilih pemimpin? Seberapa besar kekuasaan yang dimiliki.

Menurut John W. Kingdon suatu permasalahan diperhatikan oleh pemerintah, karena alat yang digunakan oleh pemerintah untuk mempelajari kondisi dan cara dimana kondisi-kondisi ini dapat didefinisikan sebagai masalah.<sup>33</sup> Yang dimaksud dengan alat yang digunakan untuk mempelajari masalah dijelaskan oleh John W. Kingdon meliputi pertama, indicator/ukuran yang digunakan untuk menilai pentingnya suatu masalah, misalkan kejadian penyakit dan melihat adanya perubahan dari suatu kondisi. Baik luasnya kepentingan maupun perubahan yang mendapat perhatian para pejabat. Kedua, peristiwa yang menyebabkan pembuat kebijakan terfokus pada masalah misalkan bencana, krisis, pengalaman pribadi, atau symbol kekuatan, yang pada kondisi tertentu menarik perhatian lebih dari pada yang lain. Tetapi peristiwa ini terkadang hanya semacam efek sementara kecuali jika bersama dengan masalah yang lebih kuat dengan bukti sebelumnya atau dengan disertai kejadian serupa lainnya. Ketiga, *feedback* yang memberi informasi kinerja. Keempat, cara pembuat kebijakan melihat suatu kondisi sebagai suatu masalah.

---

<sup>33</sup> John W. Kingdon, 2003, *Alternatives, and Publik Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers: New York, hlm. 197-198.

Setelah masalah tersebut menjadi perhatian maka tindakan lanjut pemerintah terhadap masalah itu dapat bermacam-macam. Charles O. Jones<sup>34</sup> mengusulkan beberapa rekomendasi dalam penyusunan agenda dan problematika yang ditimbulkan.

Pertama, biarkan hal itu terjadi (*let it happen*). Ditandai dengan peran pemerintah yang pasif terhadap masalah, dan agenda muncul dan tersusun begitu saja. Munculnya agenda-agenda berasal dari saluran masyarakat itu sendiri, sehingga dapat dijamin bahwa masyarakat yang mempunyai masalah terlibat langsung di dalam penyusunan kebijakan. Dalam pilihan ini pemerintah baru terlibat dalam pendefinisian problem, penyusunan prioritas dan penciptaan sasaran bila sudah ditemukan sinyal yang nyata dari publik.

Pemerintah dipaksa untuk menitikberatkan pada salah satu tuntutan-tuntutan yang dilakukan oleh publik. Perlu diingat bahwa dalam proses ini akses individu atau kelompok lain akan tertutup karenanya. Aktivitas individu atau kelompok ini maksudnya adalah akses untuk turut terlibat dalam mendefinisikan problem, akses untuk terlibat dalam mengorganisasikan dukungan problem hingga menjadi agenda, dan akses untuk menyusun prioritas-prioritas.

Kedua, doronglah hal itu supaya terjadi (*Encourage it to happen*). Pemerintah menjalankan peran untuk mendorong masalah-masalah yang dihadapi masyarakat disusun secara sistematis sehingga menjadi sebuah

---

<sup>34</sup> Charles.O. Jones, 1994, *Pengantar Kebijakan Publik*, Raja Grafindo: Jakarta, hlm. 115-118.

agenda. Pemerintah memotivasi masyarakat untuk dapat mengaktualisasikan masalah-masalahnya. Bias kelompok yang merupakan dominasi kelompok satu atas kelompok lain dapat diminimalisir.

Konsep ini memberi penekanan yang kuat bagaimana membuat seseorang berpartisipasi aktif. Kelemahannya adalah pemerintah ada di posisi untuk menentukan siapa-siapa kiranya yang memerlukan bantuan untuk didorong dalam mengaktualisasikan masalahnya.

Ketiga, buatlah hal itu terjadi (*make it happen*). Pemerintah memainkan peran aktif dalam mendefinisikan masalah dan menyusun tujuan yang hendak dicapai. Para pembuat kebijakan tidak lagi menunggu sistem itu untuk bekerja. Pemerintah dicirikan melakukan sebagai kegiatan, yaitu mendefinisikan masalah, menyusun prioritas, dan menciptakan sasaran-sasaran.

Pengambil keputusan tidak menunggu sampai muncul tuntutan nyata dari publik. Mereka secara sistematis dapat meninjau peristiwa dalam masyarakat beserta segala efeknya dan memasukannya dalam agenda kebijakan. Kelemahannya bahwa beban pemerintah menjadi sangat berat.

Penelitian ini akan melihat aliran masalah dengan cara melacak perhatian pemerintah terhadap masalah-masalah dalam kebijakan pembangunan pasar di Kota Salatiga.

#### 1.5.4.2. Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)

Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik oleh para pembuat kebijakan, dan diseleksi oleh pemerintah kemudian menjadi sebuah masalah yang harus diselesaikan. Maka langkah selanjutnya adalah para aktor penyusunan kebijakan publik membuat solusi pemecahan masalah. Aktor-aktor yang terlibat dalam menyumbangkan solusi terhadap masalah antara lain terdiri dari sumber-sumber di dalam pemerintah dan di luar pemerintah.<sup>35</sup> Sumber-sumber dari dalam pemerintahan antara lain aktor eksekutif dan legislatif seringkali juga terlibat dalam menyumbangkan alternatif pemecahan masalah. Bahkan mendekati kebenaran bahwa ruang lingkup kerja ini dibuat oleh orang-orang legislatif lainnya misalkan bagian penelitian kongres, kantor penilaian teknologi, dan kantor akuntan publik.

Sistem politik memperbolehkan keterlibatan sumber non pemerintah. Kepentingan pribadi, lembaga umum dan badan-badan dari semi pemerntahan lainnya dapat memberikan usulan pemecahan masalah. Sumber non pemerintah antara lain jaringan kerja/kelompok, organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga yang memberikan pelayanan publik dan mendukung lembaga masyarakat missal yayasan. Mereka dapat menyumbanagkan ide, rekomendasi, data, analisis, dan bahkan bantuan tenaga. Aktor lain adalah lembaga penelitian swasta dan nirlaba, pemerintah pusat dan daerah, kelompok profesionalitas, badan penelitian

---

<sup>35</sup> Ibid., hlm. 143-149.

universitas, organisasi penelitian swasta, dan kelompok-kelompok konsultan.

John W. Kingdon<sup>36</sup> menganalogikan aliran kebijakan sebagai “Sub Purba”. Alternatif-alternatif kebijakan muncul dilihat sebagai proses seleksi. Pada sup ini terdapat ide-ide yang mengembang, kemudian saling menabrak satu sama lain, bertemu ide-ide baru dan bergabung membentuk kombinasi. Sup berubah dalam suatu proses seleksi, pertahanan, penghancuran, dan rekomendasi. Aliran ini setelah dicocokkan dengan kriteria, beberapa ide yang dipilih keluar untuk bertahan hidup. Beberapa ide naik ke puncak agenda dan ide lainnya tenggelam ke bawah.

Kriteria yang digunakan mencakup kelayakan teknis, kongruensi dengan nilai-nilai anggota masyarakat, dan mengantisipasi kendala masa depan, termasuk kendala anggaran, penerimaan oleh publik, dan penerimaan politisi. Proposal yang dinilai layak yaitu yang sesuai dengan nilai-nilai komunitas kebijakan, yang tidak akan menelan biaya melebihi anggaran, yang sesuai dengan oposisi baik di publik missal atau khusus, yang mendapatkan penerimaan dari kalangan politisi terpilih.<sup>37</sup>

Pada aliran kebijakan ini peneliti melihat bagaimana sumbangan alternative-alternatif yang diberikan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam perumusan *agenda setting* pembangunan pasar di Kota Salatiga.

---

<sup>36</sup> John W. Kingdon, 2003, *Alternatives, and Publik Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers: New York, hlm. 116.

<sup>37</sup> Ibid., hlm. 200-201

#### 1.5.4.3. Aliran Politik (*Political Stream*)

Meskipun isu-isu publik memenuhi berbagai macam kriteria seperti pada aliran masalah diatas, akan tetapi pada prakteknya tidak secara otomatis isu dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Suatu isu masuk menjadi agenda kebijakan sangat dipengaruhi oleh proses politik dimana terjadi distribusi kekuasaan. Tidak jarang beberapa kelompok atau organisasi ternyata tidak mampu menembus pintu akses kekuasaan sama sekali, sementara kelompok lain relative dapat menembus pintu akses itu namun tidak memiliki daya resonansi dan dampak cukup besar pada diri pembuat kebijakan, sedangkan kelompok kecil lainnya terbukti bukan hanya mampu menembus pintu akses melainkan juga mampu mempengaruhi secara nyata tahap proses penyusunan agenda kebijakan dan akhirnya menjadi kebijakan publik yang sebenarnya.

Kepentingan politik merupakan suatu yang berasal dari nilai seseorang atau kelompok orang yang bisa diperoleh atau bisa pula hilang dari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Kelompok-kelompok kepentingan menuntut pembuat keputusan untuk menerima solusi atas suatu permasalahan. Terkadang jika tuntutan tersebut tidak terpenuhi, kemudian timbul kekecewaan dan pada akhirnya konflikpun terjadi.



Pengaruh-pengaruh dan kekuatan politik diistilahkan oleh John W. Kingdon<sup>38</sup> disebut *political stream*. Aliran politik mempengaruhi terbentuknya agenda. Aliran politik terdiri dari:

1. Situasi daerah: opini dan ilkim publik
2. Kekuatan organisasi politik
3. Perubahan proses kebijakan dan wilayah kewenangan
4. Upaya pembentukan consensus

Selain keempat hal diatas, peran berbagai kelompok kepentingan juga berpengaruh kepada berhasil atau gagalnya mengarahkan permintaan mereka terhadap pemerintah agar masuk menjadi agenda kebijakan. Kebebasan dari pengenalan masalah atau pengembangan proposal kebijakan, aliran peristiwa politik mengalir sesuai dengan dinamika mereka sendiri dan peraturan mereka sendiri. Peserta melihat perubahan di dalam kondisi, hasil dari pemilu membawa pemerintahan yang baru untuk kekuasaan dan distribusi ideologis baru untuk lembaga perwakilan dan peran berbagai kelompok kepentingan yang berhasil/gagal mengarahkan permintaan mereka terhadap pemerintah.

Pemerintah atau birokrat sebagai kumpulan pembuat kebijakan dalam statusnya sebagai makhluk rasional ternyata dalam kenyataannya seringkali mengorbankan kepercayaan yang telah dipercayakan kepadanya. Faktanya adalah ketika aktor-aktor rasional tersebut bertindak sebagai pembuat keputusan, ternyata kebijakan yang dihasilkan adalah

---

<sup>38</sup> John W. Kingdon, 2003, *Alternatives, and Publik Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers: New York, hlm. 145.

tidak responsive kepada aspirasi publik atau cenderung menguntungkan diri sendiri.<sup>39</sup> Setiap manusia memiliki kecenderungan secara rasional untuk menguntungkan dirinya sendiri secara ekonomi, apalagi jika memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan.

Birokrat yang berperan dalam kebijakan publik harus berdiri secara netral dan tidak memihak secara politik. Mereka tidak bekerja netral dan dibayang-bayangi dengan kepentingan-kepentingan politik maka akan berpengaruh terhadap profesionalisme. Akan tetapi tidak mungkin netralitas birokrasi dapat terwujud dengan benar.

Pihak-pihak menggunakan kontrol, pengaruh, ataupun kekuasaan dalam pembuatan kebijakan. Dapat dilakukan dengan mengintimidasi lawan atau metode lain yang lebih lunak. Kebijakan publik pun ternyata tidak lepas dari sebuah proses tukar-menukar, barter kepentingan bahkan lebih jauh lagi yaitu jual beli suara. Dalam pembuatan kebijakan ternyata pertimbangan ekonomi menjadi hal yang cukup jitu untuk membedah keluaran kebijakan. Barter merupakan salah satu metode control yang menempati semua sudut permainan kekuasaan dalam pembuatan kebijakan.<sup>40</sup>

Moore<sup>41</sup> berpendapat bahwa birokrat tidak mungkin dan tidak bisa menghindari proses politik. Satu-satunya jalan yang efektif adalah bagaimana birokrat tersebut harus terlibat atau melibatkan diri dalam

---

<sup>39</sup> Dwiyanto Indiahono, Reformasi "Birokrasi Amplop" Mungkinkah, Yogyakarta: Gava Media, 2006, hlm.17.

<sup>40</sup> Charles E. Lindblom, *Proses Penetapan Kebijakan*, Jakarta: Erlangga, 1980, hlm. 54-57.

<sup>41</sup> Abdul Kahar Badjuri, Teguh Yuwono, Op.Cit., hlm. 41-42.

kehidupan politik. Perlu diingat bahwa politik merujuk pada konsep politik sebagai pembuatan kebijakan dan bukan kekuatan kekuasaan. Penguasa selalu mengatasnamakan kepentingan rakyat ketika berbicara mengenai kebijakan, padahal semua kita tahu bahwa kepentingan penguasa adalah mempertahankan, memperbesar kekuasaan yang sudah dimiliki. Mereka berusaha memaksimalkan kepentingan dan terkadang mengorbankan kepentingan umum. Kepentingan mana yang lebih kuat dukungannya, sumberdaya dan posisi tawarnya itulah yang biasanya menang.

Aktor-aktor dalam penyusunan agenda kebijakan menurut John W. Kingdon pada tahapan penyusunan agenda kebijakan ada banyak aktor yang terlibat didalamnya. John Kingdon<sup>42</sup> membedakan aktor-aktor agenda kebijakan menjadi dua kategori yaitu aktor yang terlihat dan tersembunyi. Aktor yang terlihat adalah aktor yang mendapat perhatian dari press dan publik. Aktor tersebut antara lain presiden, anggota kongres yang menonjol, media dan aktor dalam pemilu seperti partai politik dan tokoh kampanye. Sedangkan aktor yang tersembunyi seperti akademisi, konsultan, birokrat karir, staf kongres, dan analisis yang bekerja untuk kelompok kepentingan. Kelompok kelihatan mempengaruhi agenda kebijakan dan kelompok tersembunyi mempengaruhi alternative kebijakan.

Peneliti akan melihat bagaimana aliran politik dalam agenda kebijakan pembangunan pasar di Kota Salatiga. Aktor-aktor siapa saja

---

<sup>42</sup> John W. Kingdon, 2003, *Alternatives, and Publik Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers: New York,.,hlm. 199-200.

yang terlibat dan faktor-faktor kekuatan politis di daerah yang mempengaruhi pemerintah sehingga memunculkan agenda kebijakan pembangunan pasar di Kota Salatiga.

#### 1.5.5. Terbukanya Jendela Kebijakan (*Policy Windows*)

##### a. Proses Terbentuknya Jendela Peluang Kebijakan dalam Proses Penyusunan Agenda Kebijakan

Suatu peluang, dimana ketiga aliran (*problems, policies dan politics*) bisa bertemu bersamaan, sehingga isu-isu bisa menjadi agenda. Ketiga aliran yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik tidak dapat menjadi sebuah agenda kebijakan tanpa adanya jendela kebijakan (*policy windows*). Melalui jendela kebijakan berbagai macam solusi pilihan akan didesakkan agar menjadi agenda kebijakan. Jendela kebijakan merupakan sebuah kesempatan untuk pendampingan dalam mendesakkan solusi-solusi atau mendesakkan perhatian masalah tertentu mereka. Pendukung di dalam dan sekitar pemerintah terus menjaga proposal mereka dan masalah di tangan, menunggu kesempatan ini untuk terjadi.<sup>43</sup>

Jendela kebijakan terbuka karena ada suatu kejadian baik dalam masalah atau aliran politik. Muncul jendela masalah dan jendela politik. Setelah masalah muncul, kemudian menciptakan kesempatan untuk memberikan solusi. Adanya peristiwa dalam aliran politik misal pergantian pejabat terpilih, perubahan suasana hati nasional, atau lobi

---

<sup>43</sup> Ibid., hlm. 203.

kuat mungkin menciptakan peluang untuk mendorong beberapa masalah dan proposal untuk maju kedepan dan mengurangi kesempatan untuk menyurut masalah dan proposal pihak lain.

Melalui jendela kebijakan terjadi upaya penggabungan antara ketiga aliran, antara masalah, solusi kebijakan, dan kekuatan politik untuk dijadikan proposal kebijakan. Aliran politik punya kesempatan untuk mendorong alternative solusi masalah dan memasangkannya dengan masalah, dan menjadi agenda kebijakan. Saat ketiga aliran tersebut bertemu maka harus diambil alih, kalau tidak maka kesempatan yang sudah muncul akan hilang dan agenda kebijakan tidak akan terbentuk.

Jika jendela kebijakan terbuka karena adanya suatu masalah yang mendesak untuk dipecahkan atau karena ada aliran politik. Maka aliran politik mempunyai kesempatan untuk mendorong alternative solusi dan memasangkannya dengan masalah. Bila ketiga aliran dipasangkan dalam suatu paket agenda maka kemungkinan besar untuk mencapai agenda keputusan.

b. Koalisi dan Negoisasi dalam Aliran Politik

Berkaitan dengan adanya berbagai kepentingan dalam penyusunan agenda baik *policy entrepreneur* maupun kelompok kepentingan lainnya, maka tidak semua tuntutan mereka dapat diproses oleh pemerintah menjadi agenda kebijakan. Hal tersebut

dikarenakan oleh terbatasnya sumber daya, dukungan untuk mencapai tuntutan itu dan bagaimana strategi yang dilakukan oleh mereka.

Interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan. Di sini individu dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal dan informal, dan secara langsung ataupun melalui media massa menyampaikanuntutannya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diinginkan.<sup>44</sup>

Kelompok kepentingan dapat mempengaruhi pemerintah atau pihak akademisi untuk terlibat dalam proses agenda, seperti dijelaskan oleh John W. Kingdon bahwa kelompok kepentingan terdiri dari kelompok ekonomi, publik, dan pemerintah antara lain: bisnis, profesional, pekerja, kelompok kepentingan publik dan juga bisa pejabat pemerintah berusaha mempengaruhi aliran birokrasi, politisi, dan akademisi bisa melalui perdebatan, memberikan alternatif solusi agenda sesuai dengan kepentingan mereka. Bahkan jika proposal tidak sesuai dengan kepentingan mereka maka mereka berusaha untuk menolaknya.<sup>45</sup>

#### 1.5.6. *Policy Entrepreneur*

Pada proses penyusunan agenda ada pihak yang dinamakan *policy entrepreneur* (pihak yang mempertemukan) yang mampu mempertemukan ketiga aliran sehingga suatu isu dapat menjadi agenda. *Policy*

---

<sup>44</sup> Riant Nugroho, 2013, *Metode Penelitian Kebijakan*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hlm.78.

<sup>45</sup> John W. Kingdon, 2003, *Alternatives, and Publik Policies*, Addison-Wesley Educational Publishers: New York,., hlm. 68.

*entrepreneur*<sup>46</sup> adalah orang yang mampu menginvestasikan sumberdaya baik waktu, energi, reputasi dan uang demi terbentuknya kebijakan yang diinginkan. Kelompok ini mempunyai kepentingan yang bermacam-macam mulai dari mendapatkan keuntungan untuk diri sendiri, sekedar berperan serta, atau bahkan memang menaruh perhatian pada masalah. Dapat ditemukan di banyak lokasi. Mereka mungkin dipilih resmi, pegawai negeri sipil, pelobi, akademisi, atau jurnalis.

Mereka termotivasi karena mempunyai kepentingan yang bermacam-macam. Antara lain karena mereka langsung prihatin terhadap masalah-masalah tertentu, mereka mengejar keuntungan untuk diri sendiri.

*Policy entrepreneur* mempunyai 3 tujuan<sup>47</sup>, yaitu:

1. Mendesakkan perhatian mereka mengenai masalah tertentu ke agenda kebijakan yang lebih tinggi.
2. Mendesakkan proposal.
3. Membuat penggabungan.

Sebagai penggabungan, *entrepreneur* muncul ketika jendela terbuka. Mereka memiliki proposal atau keprihatinan mereka terhadap suatu masalah yang tersedia, dan mendorong proposal itu di saat-saat yang tepat. Demi mengejar tujuan mereka sendiri, mereka menjalankan fungsi sebagai penggabung antara solusi untuk masalah, masalah untuk kekuatan politik dan kekuatan politik untuk proposal. *Entrepreneur* membawa beberapa sumber daya kunci ke medan dengan cara melakukan dengar

---

<sup>46</sup> Ibid., hlm. 204.

<sup>47</sup> Ibid., hlm. 204-205.

pendapat atau berdiskusi, melakukan hubungan politik dan menggunakan keterampilan negosiasi dengan benar-benar tekun. *Policy entrepreneur* terdiri dari pejabat pemerintah, PNS karir, akademisi atau wartawan.

#### 1.5.7. Penelitian Terdahulu

Penelitian dari Arista Ayu dengan judul penelitian Resistensi Pedagang Pasar Rejosari tahun 2016. Masalah yang diteliti dalam penelitian tersebut adalah terkait mengapa terjadi resistensi pedagang terhadap implementasi kebijakan relokasi pasar Rejosari serta bagaimana bentuk-bentuk resistensi pedagang terhadap implementasi kebijakan relokasi pasar Rejosari. Teori yang digunakan antara lain Implementasi Kebijakan Publik, Konflik Masyarakat, Resistensi, Gerakan Sosial. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode kualitatif dengan pendekatan konstruktivitis untuk memotret keadaan pedagang pasar, ketika kebijakan relokasi pasar di implementasikan oleh pemerintah. Data tersebut dikumpulkan peneliti melalui wawancara dan telaah dokumen sesuai dengan yang dibutuhkan peneliti.

Hasil dari penelitian tersebut yaitu bentuk-bentuk resistensi yang dilakukan P3R Baru berupa mobilisasi sumber daya dengan cara meminta bantuan kepada LSM-LSM, pengacara, dan mahasiswa untuk ikut dalam perjuangan pedagang sehingga terbentuklah Gemmpar. Bubarnya Gemmpar berimplikasi pada terelokasinya P3R Baru ke TPPS, karena adanya negosiasi ulang oleh pengacara dan beberapa anggota P3R sehingga harga kios dan los menjadi turun. Persamaan dengan penelitian yang diteliti adalah



objek penelitian yang mengangkat kasus Pasar Rejosari. Perbedaan penelitian terletak pada fokus penelitian dimana dalam penelitian Arista berfokus pada pergerakan pedagang dan masyarakat sedangkan peneliti berfokus pada *agenda setting* kebijakan pembangunan Pasar Rejosari yang dilakukan oleh pihak pemerintah.

Penelitian dari Rizqi Wahyu Purwadani dengan Judul Penelitian Analisis Penyusunan Agenda Kebijakan Publik (Studi Kajian Pembangunan Pasar Bintoro Kabupaten Demak Jawa Tengah) pada tahun 2012. Masalah yang diteliti dalam penelitian tersebut terkait bagaimana penyusunan agenda setting kebijakan pembangunan serta menganalisis aktor mana saja yang berpengaruh dalam proses penyusunan kebijakan. Teori yang menjadi acuan dalam penelitian tersebut diantaranya berupa teori kebijakan publik, Proses Kebijakan, Agenda Kebijakan, serta Aliran Penyusunan Kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan menggunakan *interview guide* sebagai acuan pertanyaan serta studi pustaka untuk memperoleh data yang diperlukan.

Hasil dari penelitian tersebut yaitu terdapatnya kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda dalam proses penyusunan agenda kebijakan pembangunan Pasar Bintor antara lain adalah kepentingan ekonomi pedagang, keterbatasan anggaran dan kepentingan politik Pemerintah Daerah kabupaten Demak. Pemerintah merupakan pihak yang mendominasi penyusunan kebijakan sedangkan masyarakat baik pedagang, paguyuban pedagang, dan LSM hanya sedikit dilibatkan sehingga menyebabkan munculnya kesenjangan

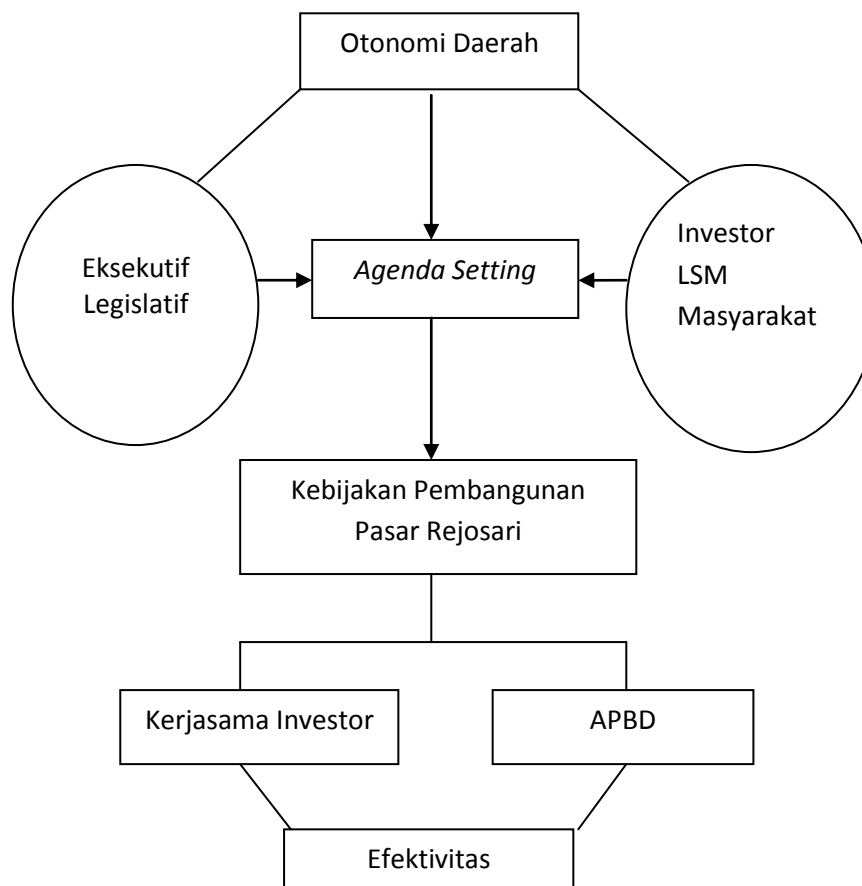
antara kebijakan yang dihasilkan dengan kebutuhan pedagang. Persamaan dengan penelitian yang peneliti teliti adalah memfokuskan penelitian terhadap proses agenda setting dalam pembangunan pasar serta perbedaannya dengan penelitian yang diteliti oleh peneliti adalah tidak adanya aktor swasta yang terlibat sehingga pembangunan tidak perlu dilaksanakan secara kerjasama.

Berikutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Ratih Indah Puspita pada tahun 2016. Judul penelitian yang diteliti “Analisis Penyusunan Agenda Kebijakan Publik (Studi Kajian Agenda Penyusunan Kebijakan Penyelesaian Pelanggaran RTRW oleh Industri CV. Evergreen Indogarment). Permasalahan yang diteliti yaitu bagaimana hasil kajian pelanggaran RTRW CV. Evergreen Indogarment. Teori yang digunakan antara lain teori Agenda Setting, Aliran Masalah, Aliran Kebijakan, Aliran Politik, Jendela Kebijakan, serta Koalisi dan Negosiasi. Pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan sumber data primer dari kalangan birokrat SKPD Dinsosnakertrans Kab. Semarang dan masyarakat sekitar Kec. Tuntang, sumber data sekunder dari buku, jurnal, laporan, internet, media cetak yang berhubungan dengan topik yang diteliti.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh CV. Evergreen Indogarment diperkuat dengan hadirnya peran elit politik (*backing*) yang memperkuat pihak CV. Evergreen Indogarment. Melalui aliran politik, CV. Evergreen menggandeng peran elit politik dengan membentuk koalisi untuk bertahap melakukan penyimpangannya. Dengan menggerakkan massa yang terdiri dari Paguyuban masyarakat Kecamatan

Tuntang sekaligus tenaga kerja untuk membuat petisi yang ditujukan oleh Bupati Kab. Semarang. Hal tersebut membuat pemerintah daerah sulit melakukan penegakan hukum sehingga sampai saat ini pabrik masih bertahan menjalankan kegiatan produksinya yang jelas sudah melakukan penyimpangan Perda. Persamaan dengan penelitian yang diteliti oleh peneliti adalah memfokuskan penelitian terhadap proses agenda setting suatu kebijakan publik serta perbedaannya adalah objek penelitian dimana peneliti meneliti pembangunan pasar yang akan dikerjasamakan dan dalam penelitian Ratih Indah Puspita objek adalah Pelanggaran RTRW yang dilakukan oleh Industri CV. Evergreen Indogarment.

#### 1.6. Kerangka Pikir Penelitian



### 1.7. Definisi Konsep

*Agenda setting* yang dimaksudkan dalam penelitian ini merupakan proses perubahan isu publik menjadi agenda kebijakan pemerintah melalui pertemuan tiga aliran yaitu aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik yang dikelola oleh pihak-pihak yang mempunyai kemampuan, keahlian, dan sumber daya yang cukup, sehingga pada saat yang tepat dapat membuka peluang merubah permasalahan publik menjadi tuntutan pembuat kebijakan yang dapat dipecahkan melalui tindakan kebijakan.

Aliran masalah (*Problem Stream*) adalah aliran dimana terdapat masalah-masalah publik yang terpilih dan didesakkan oleh publik (masyarakat) untuk dijadikan agenda kebijakan. Masalah publik ini merupakan tolak ukur guna menilai kadar permasalahan melalui kejadian apa yang menyebabkan permasalahan terjadi, seberapa luas informasi masalah tersebut dikalangan masyarakat dan bagaimana masyarakat melihat kejadian tersebut sebagai sebuah masalah publik. Seberapa besar isu tersebut mendapatkan perhatian masyarakat dan menimbulkan kesadaran dalam masyarakat untuk menyamakan persepsi bahwa masalah tersebut merupakan ancaman dalam keseimbangan masyarakat sehingga memerlukan tindakan dan merupakan kewajiban serta tanggungjawab sah dari pemerintah untuk dipecahkan.

Aliran kebijakan (*Policy Stream*) adalah aliran dimana terdapat alternative-alternatif solusi yang disumbangkan oleh para aktor yang terlibat, dalam aliran ini memperbolehkan aktor non pemerintah untuk ikut andil (organisasi masyarakat, swasta, penelitian universitas). Terdapat ide-ide yang

mengembang dalam aliran kebijakan, yang kemudian saling menabrak satu sama lain, bertemu ide-ide baru dan bergabung membentuk kombinasi. Proses seleksi untuk mencocokkan seluruh ide yang muncul dengan permasalahan yang terjadi, yang kemudian beberapa ide keluar menjadi solusi pemecahan masalah.

Aliran politik (*Politics Stream*) adalah aliran dimana terdapat faktor-faktor kekuatan politik yang mempengaruhi suatu masalah publik untuk masuk menjadi agenda kebijakan. Faktor yang mempengaruhi antara lain opini dan iklim publik, kekuatan organisasi publik, upaya pembentukan konsensus serta peran berbagai kelompok kepentingan untuk mengarahkan permintaan mereka terhadap pemerintah agar masuk menjadi agenda kebijakan. Pemerintah sebagai kumpulan pembuat kebijakan dalam kenyataannya seringkali mengorbankan kepercayaan yang telah diberikan masyarakat kepadanya. Sebagai pembuat keputusan, kebijakan yang dihasilkan tidak responsive kepada aspirasi publik dan cenderung menguntungkan diri sendiri.

Jendela kebijakan (*Policy Windows*) adalah suatu peluang dimana aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran alternative bertemu untuk berproses menjadi agenda kebijakan dengan bantuan dari *policy entrepreneur*. Koalisi dan negosiasi merupakan strategi yang digunakan oleh aktor-aktor penyusunan agenda kebijakan untuk mempengaruhi penyusunan agenda kebijakan. *Policy entrepreneur* merupakan pihak-pihak yang mempunyai keahlian menciptakan peluang mempertemukan ketiga aliran, dan mempunyai kepentingan atas agenda tersebut.

## 1.8. Operasionalisasi Konsep

Proses *agenda setting* yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah proses perubahan isu serta permasalahan publik yaitu pembangunan pasar akibat terbakar pada tahun 2008 menjadi sebuah kebijakan pemerintah dalam prioritas pembangunan Kota Salatiga.

Terdapat beberapa proses yang mengawali permasalahan terbakarnya pasar naik menjadi kebijakan, yaitu dimana permasalahan terbakarnya pasar menjadi perhatian dari publik dan didesakkan oleh publik (masyarakat) untuk dijadikan agenda kebijakan. Permasalahan ini sangat mempengaruhi ekonomi pedagang, karena dampak yang ditimbulkan menjadikan seluruh pedagang terancam kehilangan pekerjaannya sebab tempat berjualan mereka yang terbakar, hal tersebut juga mampu mempengaruhi sistem perekonomian Kota karena hilangnya sumber pendapatan daerah melalui hasil perdagangan. Timbulnya konflik antar pedagang serta perpecahan antar pedagang yang memiliki keberpihakan berbeda, dan kepercayaan publik terhadap pemerintah yang berkurang karena adanya pengaruh kepentingan partai dalam pilkada.

Selanjutnya, masalah publik diangkat menjadi kebijakan yang memunculkan alternative-alternative solusi dari para aktor yang terkait dan wajib bertanggungjawab atas isu terbakarnya pasar diantaranya Walikota, DPRD, serta Dinas Pasar. Pada proses ini, aktor yang bersangkutan beradu pendapat serta menyeleksi ide-ide yang cocok dan sesuai bagi pembangunan pasar melalui pertimbangan aspirasi pedagang serta tuntutan pedagang dan perkembangan Kota Salatiga kedepan, kemudian merancang alternative-

alternative untuk menyikapi nasib para pedagang berupa relokasi sementara para pedagang pasar yang pada tahap pertama dibangun dengan dana pemerintah daerah serta upaya persuasive yang dilakukan dalam penyampaian keputusan pembangunan pasar. Sehingga menghasilkan keputusan untuk membangun pasar menggunakan sistem investasi dengan alasan APBD yang minim. Melalui kebijakan tersebut timbulan ketidak puasan masyarakat dan pro/kontra antara eksekutif dan legislatif dimana legislatif lebih memihak kepada tuntutan masyarakat.

Setelah permasalahan publik berhasil menjadi agenda kebijakan yang diproses oleh pemangku kebijakan, tentunya dalam pemutusan kebijakan terdapat beberapa kepentingan yang masuk seperti kepentingan dari partai politik maupun kepentingan para elit politik sehingga mampu mempengaruhi pemerintah untuk memasukan kepentingan tersebut kedalam kebijakan. Perumusan agenda yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga baik eksekutif ataupun legislatif yang menimbulkan pro/kontra dikedua pihak karena eksekutif lebih condong pada investasi sedangkan legislatif memiliki argument pembangunan dengan dana APBD, melalui kebijakan tersebut diputuskan untuk bekerjasama dengan investor/pihak ketiga baik berupa PT atau CV dengan pertimbangan agar dana APBD dapat dialokasikan untuk kepentingan lain Kota Salatiga dan membuka peluang investasi yang baik bagi Kota Salatiga. Kerjasama dilakukan dalam bentuk pembangunan Pasar yang direncanakan proyeknya akan menggandeng pihak ketiga yaitu PT. Patra Berkah Itqoni yang masih mengalami penolakan dari warga karena tidak sesuai

dengan tuntutan pedagang Pasar dimana mayoritas merupakan pedagang ekonomi rendah sehingga tidak mampu untuk menyewa los/kios bila diinvestasikan. Hal tersebut mengakibatkan timbulnya dampak sosial akibat keresahan publik dalam bentuk demonstrasi dari para pedagang pasar. Sehingga apa yang telah diputuskan dan menjadi kebijakan pemangku kebijakan (eksekutif dan legislatif) ternyata belum sesuai dengan apa yang menjadi harapan masyarakat.

## **1.9. Metode Penelitian**

### **1.9.1. Desain Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dibahas dan tujuan yang hendak dicapai, maka desain penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif, yaitu suatu metode penelitian yang memuat gambaran mengenai situasi dan kejadian secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, termasuk proses yang sedang berlangsung dan pengaruh fenomena-fenomena yang ada

Metode deskriptif dimaksudkan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek atau obyek (lembaga/instansi, masyarakat, seseorang dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak dan sebagaimana adanya. Untuk mendiskripsikan fakta-fakta itu pada tahap permulaan



tertuju pada usaha mengemukakan gejala-gejala secara lengkap didalam aspek yang diselidiki agar jelas keadaan dan kondisinya.<sup>48</sup>

Peneliti menggunakan metode ini untuk berusaha mendapatkan fakta-fakta yang ditemui dilapangan yang berhubungan dengan penyusunan agenda kebijakan pembangunan pasar di Kota Salatiga.

#### 1.9.2. Situs Penelitian

Situs penelitian dengan tempat atau wilayah dimana peneliti akan dilaksanakan. Peneliti mengambil wilayah penelitian di Kota Salatiga Jawa Tengah. Objek penelitian adalah proses *agenda setting* dalam pembangunan pasar di Kota Salatiga.

#### 1.9.3. Subjek Penelitian

Informan dimanfaatkan untuk berbicara, bertukar pikiran, atau membandingkan suatu kegiatan yang ditemukan dari subjek lainnya. Dari subjek penelitian ini, diharapkan nantinya peneliti mendapatkan informasi yang mendalam mengenai fenomena yang sedang diteliti. Untuk itu yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah

1. Aparat pemerintah dan instansi-instansi terkait yang meliputi pembuat serta pelaksana kebijakan pembangunan pasar yaitu Ketua DPRD dan Walikota Salatiga.
2. Dinas Perdagangan dan UPTD Pasar Rejosari di Kota Salatiga.
3. Paguyuban pedagang pasar di Kota Salatiga.
4. Pedagang Pasar.

---

<sup>48</sup> Handari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995, hlm.63.

Teknik pemilihan subjek penelitian (informan) dilakukan dengan memilih informan yang mempunyai pandangan, informasi mengenai masalah Kebijakan Pembangunan Pasar di Kota Salatiga. Informan ini dianggap sebagai orang-orang kunci yang diambil karena dianggap mempunyai informasi yang memadai tentang proses agenda setting dalam kebijakan pembangunan pasar.

#### 1.9.4. Jenis dan Sumber Data

##### a. Data Primer

Data yang diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya (pihak pertama), yaitu informan penelitian. Sumber data langsung didapat dengan menggunakan wawancara secara mendalam kepada informan yang dapat dipercaya dalam penelitian.

##### b. Data Sekunder

Data yang diperoleh secara tidak langsung dari objek penelitian, meliputi kajian pustaka (buku-buku, laporan-laporan, literature-literatur yang berkaitan dengan penelitian)<sup>49</sup> dari arsip, dokumen pribadi dan resmi serta laporan data statistic dari Dinas Perdagangan, UPTD, dan Peaguyuban Pedagang Pasar di Kota Salatiga.

#### 1.9.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data dalam suatu penelitian. Pada penelitian kali ini peneliti memilih jenis penelitian kualitatif maka data yang diperoleh

---

<sup>49</sup> Prof. Dr. Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, 2009, R&D, ALFABETA: Bandung,.

haruslah mendalam, jelas dan spesifik. Sebagaimana dijelaskan oleh Sugiono bahwa pengumpulan data dapat diperoleh dari hasil obserbvasi, wawancara, dokumentasi, dan gabungan/trianggulasi.<sup>50</sup> Pada penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data:

#### 1. Teknik Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Wawancara dibagi menjadi tiga kelompok yaitu wawancara terstruktur, wawancara semi-terstruktur, dan wawancara mendalam (*in depth interview*). Berdasarkan strukturnya, penelitian kualitatif terdiri dari dua jenis wawancara yaitu wawancara tertutup dan wawancara terbuka. Pada wawancara tertutup pertanyaan difokuskan pada topic-topik khusus atau umum dan pewawancara bekerja dengan dipandu oleh *item-item* yang dibuatnya .

Sedangkan dalam wawancara terbuka peneliti memberikan kebebasan diri dan mendorongnya untuk berbicara secara luas dan mendalam, dalam wawancara terbuka subyek penelitian memiliki pengaruh yang besar didalam menentukan isis wawancara. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan wawancara mendalam (*in depth interview*) dan terbuka yaitu metode wawancara dengan bertemu

---

<sup>50</sup> Sugiono, 2015, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*, Alfabeta: Bandung, hlm.309.

langsung dengan informan dan memberikan pertanyaan-pertanyaan yang relevan dengan penelitian untuk mengumpulkan informasi yang kompleks.

## 2. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan pengumpulan data dengan cara mencari dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian. Dokumen-dokumen dalam penelitian ini bisa berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, arsip-arsip, media online dan sebagainya yang mendukung untuk mendapatkan data mengenai perumusan agenda setting dalam pembangunan pasar di Kota Salatiga. Dalam penelitian ini dokumentasi yang dibutuhkan adalah catatan, transkrip, buku dan arsip mengenai penyusunan agenda yang dapat diperoleh dari lembaga pemerintahan, Dinas, dan media online maupun surat kabar yang terkait.

### 1.9.6. Analisis dan Interpretasi Data

Model analisis data dalam penelitian ini mengikuti konsep yang diberikan Miles dan Huberman yang mengungkapkan bahwa aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus pada setiap tahapan penelitian sehingga sampai tuntas. Komponen dalam analisis data<sup>51</sup>

#### 1. Pengumpulan data mentah (*Raw Data*)

---

<sup>51</sup> Catatan kulian “Seminar Proposal” Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip Undip tanggal 31 Maret 2016 dengan Dosen Pengampu Dr.DRS. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin.

Pada tahapan ini data-data yang sudah terkumpul dibuat dalam bentuk transkrip, catatan lapangan maupun foto.

2. Mengelompokkan dan mengorganisasikan (*Organizing and Preparing Data for Analysis*)

Mengelompokkan dan mengorganisasikan data dengan cara mengelompokkan sesuai jenis atau informasi yang terkumpul kedalam bentuk tulisan dengan tujuan untuk mempermudah dalam proses yang selanjutnya serta mudah dipahami.

3. Membaca semua data (*Reading Through All Data*)

Langkah utama untuk mendapatkan “*general sense*” atas informasi dan menggambarkan pengertian secara keseluruhan. Dalam proses ini peneliti harus memahami pemaparan ide secara umum dan kecenderungan ide untuk mendapatkan kedalaman informasi, keabsahan informasi dan kegunaan informasi. Dalam tahap ini peneliti melakukan penulisan note atau melakukan perekaman data secara keseluruhan. Setelah data di buat sebelumnya.

4. Memberikan kode pada data (*Coding Data*)

Data yang terkumpul kemudian dipilih sesuai dengan focus penelitian dan diberikan kode (*coding*) untuk memudahkan peneliti dalam mengkategorikan data-data yang terkumpul.

5. Pemberian kode berdasarkan tema (*Theme*)

Data yang telah terkumpul dan sudah diberikan kode pada tahap *coding* di pilah kembali dan diberikan kode berdasarkan Tema

penelitian. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memprioritaskan hal-hal yang penting, mencari tema dan poin serta membuang hal-hal yang tidak diperlukan dalam penelitian. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data dan mencarinya bila diperlukan

#### 6. Deskripsi (*Description*)

Data yang telah di beri kode berdasarkan tema kemudian di paparkan dalam bentuk narasi.

#### 7. Menghubungkan satu tema dengan tema lainnya (*Interrelating Themes or Description*)

Pada tahap ini peneliti melakukan penyajian data. Hal ini dilakukan untuk memudahkan dalam memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya, berdasarkan apa yang telah dipahami. Penyajian data selain dengan teks juga disarankan berupa grafik, matrik, network dan chart. Selain itu juga dapat menggunakan teknik triangulasi sebagai teknik mengecek keabsahan data. Dimana dalam pengertiannya triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian.<sup>52</sup>interpretasi data merupakan upaya untuk memperoleh arti dan makna yang lebih mendalam dan lebih luas terhadap hasil penelitian yang sedang dilakukan.

---

<sup>52</sup> Lexy. J. Moleong, 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya: Bandung, hlm.330.

Pembahasan hasil penelitian dilakukan dengan cara meninjau hasil penelitian secara kritis dengan teori yang relevan dan informasi akurat yang diperoleh dari lapangan.

#### 1.9.7. Kualitas Data (*Goodness Criteria*)

Instrument utama penelitian kualitatif adalah manusia, karena melalui manusia dapat diperiksa keabsahan dari data yang didapatkan. Untuk menguji kualitas data penelitian, peneliti menggunakan teknik Triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan data yang telah diperoleh agar data yang didapatkan lebih lengkap dan sesuai dengan yang diharapkan. Menurut Patton ada 4 macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan untuk mencapai keabsahan, yaitu:

##### a. Triangulasi Sumber Data

Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi, atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu subyek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

##### b. Triangulasi Pengamat

Adanya pengamat diluar peneliti yang turut memeriksa hasil pengumpulan data. Dalam penelitian ini, dosen pembimbing bertindak sebagai pengamat (*expert judgement*) yang memberikan masukan terhadap hasil pengumpulan data.

##### c. Triangulasi Teori

Penggunaan berbagai teori yang berlainan untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan sudah memasuki syarat. Pada penelitian ini

berbagai teori yang telah dijelaskan bertujuan untuk dipergunakan dan menguji terkumpulnya data. Triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan teoritik secara mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh.

#### d. Triangulasi Metode

Penggunaan berbagai metode untuk meneliti suatu masalah. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya.

Pada penelitian ini variasi triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber data, teori dan metode. Hal ini dikarenakan pengambilan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara. Dengan triangulasi data maka akan diperoleh data yang mendalam karena diperoleh dari sudut pandang yang berbeda antara satu sumber dengan sumber yang lain sehingga data yang di hasilkan tidak hanya memandang dari satu sudut pandang saja melainkan berbagai sudut pandang dan hal ini akan berpengaruh pada analaisis penelitian ini, keberadaan data yang bervariasi akan membuat peneliti melakukan analisis yang lebih mendalam pada penelitian ini.